

Rivista N°: 4/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 13/12/2017

AUTORE: Antonio Saitta *

FISCAL COMPACT TRA COSTITUZIONE, TRATTATI E POLITICA

Sommario: 1. L'incidenza della riforma dell'art. 81 Cost. nel sistema costituzionale italiano. – 2. La (im)possibilità, secondo la Costituzione repubblicana, di riformare unilateralmente la governance fiscale europea. – 3. I vincoli derivanti dagli artt. 81 e 117, primo comma, Cost. – 4. La impraticabilità della via referendaria. – 5. L'impossibilità di modificare l'art. 75 Cost. per consentire referendum sui trattati internazionali. – 6. La teoria dei "controlimiti" e la (concreta) possibilità di far ricorso alla giustizia costituzionale per contrastare politiche fiscali europee lesive dei diritti (sociali) inviolabili.

1. L'incidenza della riforma dell'art. 81 Cost. nel sistema costituzionale italiano

Per indagare intorno alla possibilità e ai termini di una riforma radicale della *governance* fiscale europea dal punto di vista costituzionalistico è necessaria qualche considerazione preliminare. Ciò perché gli effetti del *fiscal compact* (e dell'insieme di altri provvedimenti adottati a livello europeo in materia) sul nostro ordinamento costituzionale sono stati "sistemici": non solo hanno modificato sia la forma di stato che quella di governo, ma hanno intaccato anche alcuni principi costituzionali fondamentali, afferenti proprio al patrimonio comune della cultura e della tradizione costituzionale europea.

In effetti, se una grande riforma della nostra Costituzione c'è stata in questi anni di estenuante e inconcludente dibattito riformatore, è stata proprio la L. cost. n. 1 del 2012 che ha inciso sin dalle fondamenta sul nostro impalcato costituzionale. A tal proposito, appare fondata l'opinione della dottrina, non solo costituzionalistica, in grandissima prevalenza concorde nel ritenere che la ratifica del *fiscal compact* non rendesse giuridicamente obbligatoria la riforma dell'art. 81 Cost. e delle altre norme della Carta modificate con la legge cost. n. 1 del 2012¹. La riforma – approvata in tempi inusualmente brevi per gli standard del Parlamen-

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Messina.

to italiano, quasi senza dibattito e con una maggioranza larghissima – fu piuttosto la conseguenza dell'estrema debolezza politica della Repubblica che in quei mesi doveva dimostrare soprattutto ai *partners* europei e ai mercati finanziari di aver “messo la testa a partito” e di essere intenzionata a dare sollecita esecuzione alle prescrizioni impartite dalla B.C.E. con la lettera del 5 agosto 2011, rappresentativa, nella sua assoluta irritualità (per usare un eufemismo), proprio di quanto profonda fosse la crisi – politica, prima che finanziaria – che il Paese attraversava in quei drammatici giorni². La decisione del *Conseil constitutionnel* del 9 agosto 2012, pur riguardando un altro ordinamento, conferma indirettamente la non obbligatorietà della riforma costituzionale.

Il combinato disposto tra i vari provvedimenti fiscali e finanziari europei (Patto di stabilità e crescita, *Six pack*, Patto *Euro plus*, Meccanismo europeo di stabilità, *fiscal compact* etc.), la legge costituzionale n. 1 del 2012, la legge rinforzata di attuazione n. 243 dello stesso anno ha così determinato una trasformazione dell'ordinamento costituzionale assai profonda tale da incidere, in un sol colpo, sulle competenze parlamentari, sul sistema delle fonti, sull'autonomia regionale, sulla natura del giudizio e sulla funzione stessa della Corte costituzionale e, infine, sul fondamento democratico della Repubblica, nonché sui margini di garanzia dei diritti fondamentali: in un parola ha determinato un gigantesco spostamento di sovranità e competenze di ordine costituzionale dalle istituzioni nazionali a quelle finanziarie e politico-governative europee, democraticamente del tutto irresponsabili verso il nostro Paese e verso il popolo, detentore della sovranità secondo quanto è ancora scritto nella Costituzione repubblicana.

L'art. 2 della L. n. 243 del 2012, definisce i parametri in base ai quali riempire di contenuti precettivi concreti i novellati artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. mediante il rinvio dinamico ai criteri stabiliti dall'Unione europea dando corpo in concreto alle formule concettuali legislative utilizzate (“amministrazioni pubbliche”, “conto consolidato”, “saldo strutturale”, “obiettivo di medio termine” e, soprattutto, “fase favorevole e fase avversa del ciclo economico”). Così facendo, la norma obbliga la Corte costituzionale a modulare in concreto il proprio giudizio di legittimità costituzionale sugli atti normativi statali e regionali su parametri variabili e mutevoli rimessi in concreto alle determinazioni politiche delle istituzioni europee, a loro volta inevita-

¹ G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, relazione al Seminario su “Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012”, Roma, Palazzo della Consulta, 22 Novembre 2013, in http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Seminario2013_Tosato.pdf, 2; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, *ibidem*, in http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Seminario2013_Luciani.pdf, 11; G. DELLA CANA-NEA, *Lex Fiscalis Europea*, in *Quad. cost.*, 2014, 26; P. DE IOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, Special Issue (2015), 82; F.R. De MARTINO, *Revisione dei trattati europei, fiscal compact e Costituzione italiana*, in AA.VV., *Scritti in onore di G. Silvestri*, Giappichelli Torino, 2016, 797.

² T. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, 54.

bilmente condizionate dall'andamento dei mercati finanziari: *de facto atque de jure*, si è sostanzialmente introdotta una fonte di produzione del diritto (costituzionale) permanente³.

Si dirà, che non c'è nulla di nuovo sotto il sole perché si tratta di una tra le tante "*limitazioni di sovranità [nazionale] necessarie*" per la vita delle istituzioni europee ex art. 11 Cost., certamente notevole perché quantitativamente più incisiva – ma non qualitativamente diversa – da quella fondamentale introdotta nel 1957 con l'adesione del nostro Paese all'Unione europea! Non pare sia così semplice perché qui non si tratta di incidere "soltanto" sulla potestà normativa ordinaria su settori (anche assai ampi) di materie, com'era avvenuto con il riconoscimento dell'efficacia diretta delle fonti europee, o dei provvedimenti della Corte di Giustizia, ma di elevare a rango di concreto parametro di costituzionalità (seppur interposto) le decisioni di natura politico-finanziaria che le istituzioni europee adottano in continuo, rendendo così la Corte costituzionale sostanzialmente "giudice territoriale" (e, quindi, neppure di ultima istanza, dato il ruolo delle istituzioni comunitarie) della coerenza tra la legislazione nazionale e le politiche finanziarie europee.

Proprio per questo, allora, la differenza diventa qualitativa e non solo quantitativa rispetto alle "tradizionali" "limitazioni di sovranità nazionale" imposte dai "normali" trattati europei. Le decisioni finanziarie, infatti, condizionano ogni altra scelta politica, sono dotate della massima pervasività perché costituiscono il cuore dell'autonomia (*recte*, sovranità) politica: com'è stato opportunamente ricordato, non a caso la democrazia liberale e il moderno costituzionalismo sono fondati su alcuni principi elementari quali quelli del "*no taxation without representation*", "*nullum scutagium vel auxilium ponatur in regno nostro, nisi per commune consilium regni nostri*" (Magna Carta, di Giovanni senza Terra nel 1215) i quali, con la riforma del 2012, vengono colpiti duramente, forse a morte⁴.

Oggi, invece, abbiamo conferma di quanto autorevolmente osservato (Silvestri) che le istituzioni democratiche si trovano a operare in un mondo per certi versi rovesciato rispetto ai principi fondativi: la diade "potere-responsabilità", essenziale in ogni ordinamento democratico, si è convertita nel suo opposto della "responsabilità senza potere"! Sindaci, presidenti di regione, Governi e maggioranze parlamentari vengono giudicati dagli elettori in base alle politiche realizzate, ai risultati della loro azione di governo. In concreto, però, la loro attività di indirizzo politico è costretta in ambiti limitatissimi perché vincolata al rispetto di parametri e vincoli finanziari etero-imposti, non voluti e purtuttavia inderogabili e sui quali vengono comunque sanzionati dagli elettori: appunto, responsabilità politica senza alcun effettivo potere⁵.

³ T. F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, cit., 59; O. CHES-
SA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quad. cost.*, 2016, 471 s.

⁴ M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 2.

⁵ F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista A.I.C.*, 2/2012, 3.; R. PEREZ, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2012, 929 ss.; F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'unione europea*, in *Rivista A.I.C.*, 2/2013, 13; *contra*, G. DELLA CANANEA, *Lex Fiscalis Europea*, cit., 23 ss.; T. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, cit., 57; L. GRIMALDI, *Costituzionalizzazione del principio di equilibrio dei bilanci e possibile "rilancio" del ruolo dello stato nell'"ordinamento composito" europeo*, in *Rivista A.I.C.*, 1/2015, spec. 17 ss.

2. La (im)possibilità, secondo la Costituzione repubblicana, di riformare unilateralmente la *governance* fiscale europea

La questione specifica da affrontare andrebbe piuttosto declinata – nella prospettiva giuridico-formale, volutamente scevra da condizionamenti di ordine (geo)politico, finanziario o di pura convenienza per il Paese – se la Costituzione repubblicana consenta o meno una riforma radicale e unilaterale della *governance fiscale europea*: in parole semplici, se gli accordi fiscali assunti in sede europea ed extraeuropea possano essere oggetto di una disdetta unilaterale.

È evidente, infatti, che se il punto fosse solo sul modo in cui è possibile modificare le decisioni assunte nel merito a Bruxelles o a Francoforte il problema sarebbe solo di strategie politiche perché dal punto di vista giuridico la questione non si porrebbe neppure: i contenuti concreti del principio del c.d. “*equilibrio*” di bilancio (e non “*pareggio*, come inopinatamente recita la rubrica della L. cost. n. 1 del 2012, ma non il testo della riforma)⁶ che gli artt. 81, 97 e 119 Cost. impongono sono determinati dalle istituzioni europee e non sono né oggettivi né tantomeno imm modificabili. La riforma è ricca di norme elastiche, di “*principi valvola*”, idonei a non ingessare i parametri costituzionali: valga per tutti quello di “*fase favorevole e fase avversa del ciclo economico*” la cui determinazione concreta, però, deve essere effettuata “*sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea*” (art. 2, comma 1, lett. f, L. n. 243 del 2012). Anche il vincolo posto dal secondo comma dell'art. 81, perché l'indebitamento sia consentito “*solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali*”, è rimesso, in buona sostanza alle valutazioni (squisitamente politiche) che si vogliono fare (sia sull'*an* che sul *quantum*) in contesto europeo: le ripetute cronache sulle pazienti negoziazioni (ad esempio, relative allo sforamento dei bilanci annuali o sulle deroghe chieste alle istituzioni europee per i migranti e il terremoto in centro Italia) ne sono una conferma.

In sostanza, benché fortemente caratterizzata in senso ideologico, la riforma del 2012 non ha costituzionalizzato una teoria economica anti-keynesiana⁷ e, quindi, non è incompatibile con politiche fiscali e finanziarie diverse da quelle rigoriste volute dalle istituzioni politiche europee in questi anni. Anzi, il testo della riforma è aperto e quindi consente anche l'attuazione di politiche fiscali e finanziarie anticicliche, ma si tratta, appunto, di opzioni esclusivamente politiche fino ad oggi rimaste sostanzialmente minoritarie.

⁶ O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, cit., 455 ss.

⁷ Per O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, cit., 455, la riforma dell'art. 81 Cost., invece, « in ossequio al motto *rules rather than discretion*, esprime un *favor* per i «dogmi di una specifica teoria economica» di orientamento antikeynesiano».

3. I vincoli derivanti dagli artt. 81 e 117, primo comma, Cost.

Diverso discorso va fatto per l'ipotesi in cui si volesse intervenire unilateralmente. Ancora una volta, senza voler prendere in considerazioni le obiezioni in merito alla realistica praticabilità politica di una simile opzione, gli ostacoli di ordine costituzionale sembrano notevoli e sostanzialmente insormontabili (a meno che non ci si voglia porre al di fuori della legalità e della continuità costituzionale).

Il primo impedimento è rappresentato proprio dal combinato disposto tra l'art. 81 Cost., l'art. 5 della L. cost. n. 1 del 2012 e la Legge n. 243. L'ultimo comma dell'art. 81 Cost., infatti, rinvia a una legge rinforzata per la determinazione del contenuto della legge di bilancio, delle norme fondamentali e dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e della sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, tutto ciò nel rispetto dei principi dettati con legge costituzionale. L'art. 5 della L. cost. n. 1 del 2012 ha provveduto a dettare questi principi contestualmente alla riforma; il Parlamento si è prontamente adeguato nel 2012 approvando la L. n. 243 la quale, come sopra accennato, ha rinviato alle determinazioni assunte dalle istituzioni politico-finanziarie europee la concretizzazione dei parametri necessari per riempire di contenuti le norme costituzionali.

In sostanza, se l'art. 81 Cost. (al pari degli artt. 97 e 119 Cost.) vale come parametro di legittimità costituzionale al quale si devono rapportare il Presidente della Repubblica in sede di promulgazione e la Corte costituzionale in occasione dei giudizi di legittimità costituzionale (nei casi in cui sarà adita in ragione delle strettoie di accesso sia nel giudizio in via incidentale che in quello in via d'azione)⁸, l'impianto normativo posto in essere dalle riforme del 2012 obbliga i nostri custodi della Costituzione a non prescindere dalle scelte politico-finanziarie europee nell'esercizio delle loro funzioni di controllo e garanzia. Prima di esporre il Paese al sistema sanzionatorio europeo (e, quindi, alla giurisdizione della C.G.E), infatti, scelte unilaterali di politica fiscale negativamente scrutinate a Bruxelles o a Francoforte potrebbero cadere già a Roma per l'intervento dei garanti che operano tra i due Palazzi che si fronteggiano a Piazza del Quirinale⁹.

Vi sarebbe, peraltro, un ulteriore ostacolo di ordine costituzionale rappresentato dal primo comma dell'art. 117 Cost., nel testo riformato nel 2001, secondo il quale la funzione

⁸ In tema, M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 18 ss., spec. 29 ss.; T. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, cit., 70 s.

⁹ G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista A.I.C.*, 3/2016, 21 s., <http://www.rivistaaic.it/l-equilibrio-di-bilancio-dalla-riforma-costituzionale-alla-giustiziabilit.html> osserva come «l'introduzione della regola dell'equilibrio finisce per spostare la natura del vizio della legge in contrasto con il vigente art. 81 Cost. da procedurale, come poteva ritenersi la violazione del rispetto dell'obbligo di copertura, a sostanziale, in quanto espressione di un contrasto con norme costituzionali che impongono limiti di contenuto al governo dei conti pubblici. E ciò tanto più in ragione dello "svolgimento" dei principi costituzionali da parte della legge rinforzata, la quale, rinviano ai vincoli posti dal diritto dell'Unione, finisce per integrare il parametro costituzionale sull'equilibrio, quale elemento di maggiore rigidità. Ciò amplia considerevolmente il parametro di giudizio della Corte costituzionale: orientamento, peraltro, già "anticipato" dalla giurisprudenza costituzionale summenzionata, in quei giudizi definiti, come si è detto, guardando ai "nuovi" parametri sul vincolo di bilancio, pur essendo evocato l'originario art. 81 Cost.».

legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto, tra gli altri, dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo (il testo recita "comunitario") e dagli obblighi internazionali.

Alla luce di questa norma, quindi, il vincolo di osservanza del *fiscal compact* potrebbe essere duplice, derivando allo stato dalla "semplice" natura di trattato del documento ratificato a seguito della L. 23 luglio 2012, n. 114, ma, in caso di recepimento nell'ordinamento europeo ai sensi dell'art. 16¹⁰, anche dall'appartenenza all'Unione e, quindi, dal vincolo permanente che da ciò deriva alla sua legislazione. Qui, a voler essere più puntuali, il vincolo formale sarebbe ulteriore rispetto a quello derivante dalla Legge n. 243 del 2012, ma dal punto di vista sostanziale dopo il recepimento del *fiscal compact* nell'ordinamento europeo si rafforzerebbe ulteriormente il primato (sotto il profilo della legittimità costituzionale) delle politiche fiscali e finanziarie europee su quelle nazionali ancorché la gran parte delle regole nel trattato in questione fossero già contenute in vari precedenti provvedimenti europei.

4. La impraticabilità della via referendaria

A obiezioni di legittimità costituzionale ancora più forti andrebbe incontro l'eventuale idea di sottoporre a referendum abrogativo proprio la legge n. 114 del 2012, di autorizzazione alla ratifica del *fiscal compact*. Qui bastano davvero poche battute: com'è noto a tutti, l'art. 75 della Costituzione esclude l'assoggettabilità a referendum abrogativo di una serie di leggi, tra le quali quelle di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali. Si tratta di una norma di garanzia proprio per evitare che la Repubblica possa andare incontro a responsabilità internazionali perché impegni politici assunti con *partners* stranieri potrebbero essere vanificati da pronunciamenti popolari. Piaccia o meno, il Costituente ha disegnato il referendum come strumento eccezionale e non sistematico per non tradire la natura essenzialmente rappresentativa del sistema costituzionale italiano ex art. 1 Cost.

La Corte costituzionale ha fatto applicazione di questo limite sin dalla storica sentenza n. 16 del 1978 e poi in numerose altre occasioni (sentt. 30 e 31/1981, 26/1993, 8/1995), anche con specifico riferimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea (Sentt. nn. 41 e 45/2000).

In sintesi, un referendum riguardante la ratifica del *fiscal compact* o, addirittura, all'adesione all'Euro sarebbe palesemente inammissibile.

¹⁰ Secondo il quale "al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente trattato, sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, sono adottate in conformità del trattato sull'Unione europea e sul trattato sul funzionamento dell'Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea".

5. L'impossibilità di modificare l'art. 75 Cost. per consentire *referendum* sui trattati internazionali

Probabilmente neppure una riforma costituzionale potrebbe legittimamente introdurre la possibilità di abrogare mediante *referendum* la ratifica del *fiscal compact*. L'idea potrebbe articolarsi nei seguenti termini: dapprima si procede alla modifica con legge costituzionale dell'art. 75 Cost. nella parte in cui vieta il referendum sulle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e, successivamente, si indice la consultazione popolare.

La tesi sconta un evidente eccesso di formalismo e di superficialità: esistono, infatti, limiti impliciti e insuperabili alla possibilità di riformare la Costituzione, travalicati i quali il giudice delle leggi sarebbe legittimato a intervenire. La stessa Corte ha affermato, infatti, che "la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana". Tra questi la Corte ha individuato, ad esempio, il principio concordatario ex art. 7 Cost., a proposito dei rapporti tra lo Stato la Santa Sede, ed anche "la legge di esecuzione del Trattato della CEE [che] può essere assoggettata al sindacato di questa Corte «in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana» (v. sentt. nn. 183 del 1973, 170 del 1984)" (sent. 1146 del 1988).

Ebbene, poiché è principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale quello dell'appartenenza dell'Italia alla comunità internazionale (ex art. 10, primo comma, Cost.), la Repubblica non può violare il principio cardine sul quale si fonda il diritto internazionale (*pacta sunt servanda*) e i trattati non possono essere esposti al rischio di restare travolti da improvvisi pronunciamenti popolari, restando di conseguenza di assoluta prerogativa parlamentare. La sentenza della Corte suprema inglese del 24 gennaio di quest'anno sulla *Brexit* dimostra come non si tratti solo di una peculiarità della nostra Costituzione, ma di una esigenza profonda e comune agli ordinamenti di matrice liberal-democratica nei quali sono ben salde le prerogative parlamentari in tema di relazioni internazionali.

Come se ciò non bastasse, quelli europei non sono trattati come tutti gli altri perché, oltre a quella offerta dall'art. 10, primo comma, Cost., hanno ulteriori e più specifiche coperture costituzionali rappresentate dagli artt. 11 e 117, primo comma Cost. Pertanto, la modifica costituzionale dovrebbe riguardare – sempre in astratta ipotesi – non soltanto l'art. 75, ma anche le altre due norme che si occupano dei limiti derivanti alla nostra sovranità nazionale dall'adesione a organizzazioni internazionali come l'Unione europea. Qui il tentativo riformatore impatterebbe ancora una volta con i limiti alla emendabilità della Costituzione, limiti rappresentati dai principi costituzionali qual è certamente quello espresso dall'art. 11 Cost. e del quale quello specificamente declinato al primo comma dell'art. 117 Cost. in riferimento all'Unione europea è il primo e più necessitato corollario.

Per concludere sul punto, un referendum abrogativo anti *fiscal compact* non sarebbe ammissibile né *de constitutione lata* né *de constitutione condenda*, proprio per l'impossibilità di riformare la Carta ampliando l'istituto di democrazia diretta fino al punto da ricomprendere anche i trattati internazionali in generale e quelli europei in particolare.

6. La teoria dei “controlimiti” e la (concreta) possibilità di far ricorso alla giustizia costituzionale per contrastare politiche fiscali europee lesive dei diritti (sociali) inviolabili

Allora dobbiamo affermare che la Costituzione ci assoggetta senza possibilità di eccezione alcuna alle regole fiscali europee, al *fiscal compact* e alle interpretazioni che di quei documenti ne danno le istituzioni politiche e finanziarie europee?

La risposta al quesito a mia opinione dovrebbe essere negativa, ancorché articolata.

La Costituzione, anche prima delle riforme del 2001 e del 2012, ha sempre preso sul serio i trattati internazionali. Se la debolezza politica e la crisi finanziaria hanno indotto i governi del tempo e le maggioranze che li sostenevano a sottoscrivere i vari documenti fiscali tra i quali il *fiscal compact*, adesso non è possibile per l'Italia denunciarli unilateralmente e il Paese resta obbligato ad applicarli e a subordinare le nostre politiche di bilancio all'indirizzo che verrà stabilito sui tavoli europei. Non si può essere soci di un club *à la carte*: ciò vale sul piano squisitamente giuridico, al netto di ogni pur indispensabile considerazione in ordine alla credibilità internazionale del Paese in caso di infrazioni alle regole europee, alle sanzioni conseguenti nonché al credito necessario sui mercati finanziari, a partire dal principale attore, la B.C.E., per la collocabilità dei titoli del debito pubblico.

Nonostante tutto, però, la sovranità giuridica nazionale ancora resiste e il nostro ordinamento prevede una via d'uscita dai vincoli troppo stringenti degli accordi internazionali. Si tratta della ben nota teoria dei controlimiti, autentica uscita di sicurezza che la Corte costituzionale ha prudentemente saputo creare e preservare nel processo di progressiva integrazione giuridica tra i sistemi e gli ordinamenti giuridici sovranazionali, europei e internazionali¹¹.

Sin dalla sentenza n. 183 del 1973 la Corte costituzionale ha affermato che, fermo il primato del diritto europeo su quello interno, vale comunque il limite del rispetto dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona umana, “*ed è ovvio che qualora dovesse mai darsi all'art. 189 [del Trattato di Roma, e dei trattati conseguenti] una sì aberrante interpretazione, in tale ipotesi sarebbe sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del Trattato con i predetti principi fondamentali*”. È la Corte il giudice del rispetto di tali garanzie ed è dotata dei poteri per assicurare il primato della Costituzione rispetto alle norme, an-

¹¹ M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit., 22.

che sovrastatali, che dovessero intaccare il nucleo duro dei diritti e dei principi costituzionali.

Com'è ben noto, la dottrina dei controlimiti ha lasciato l'empireo delle elaborazioni teoriche ed è andata incontro alla prima e clamorosa applicazione con la sentenza n. 238 del 2014. Non si è trattato, certo, di una pronuncia non meditata, quanto piuttosto la logica conseguenza del "predominio assiologico della Costituzione" (Sent. n. 49 del 2015), di un principio individuato, appunto, già da oltre un quarantennio proprio in riferimento al processo di integrazione interordinamentale, quale limite al primato del diritto esterno su quello interno, e poi applicato concretamente anche in riferimento alle norme del diritto internazionale (consuetudini e trattati). La Corte non ha perso occasioni, anche dopo il 2014, per ribadire quanto affermato (cfr., ad esempio, ord. n. 30 del 2015), confermando come solo ad essa stessa compete "verificare la compatibilità con i principi fondamentali e con i diritti inviolabili della persona, che costituiscono «gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale»". La definizione della vicenda Taricco offrirà certamente nuovi spunti di riflessione in materia.

Allo stato, però, la Corte costituzionale è l'unico organo deputato a dire efficacemente quando la misura sarà colma, quando l'osservanza delle regole della *governance* europea sul bilancio sarà giunta al punto da intaccare i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano e soprattutto i diritti inalienabili della persona umana. In quel momento, trattati e provvedimenti europei – ivi compresi quelli sul *fiscal compact* – potranno essere giudicati incostituzionali nella parte in cui consentono l'ingresso in Italia di norme lesive, appunto, del nucleo fondamentale e intangibile dei diritti garantiti dalla nostra Costituzione.

A questa ipotesi non sarà di ostacolo neppure la riforma costituzionale del 2012 e la legge n. 243. Come più volte ripetuto, per la Corte il rispetto dei diritti inviolabili dell'uomo e dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale è un punto intangibile anche ad opera delle riforme costituzionali e, quindi, il sistema normativo formato dalla L. cost. n. 1 del 2012 e dalla legge n. 243 dello stesso anno, per non cadere anch'essi sotto la scure della illegittimità, deve essere interpretato nel senso della compatibilità alla Costituzione e, quindi, della salvaguardia della "supremazia" dei valori garantisti del nostro ordinamento fondativo.

Se esiste, quindi, un rimedio "giurisdizionale", ciò non significa che esso sia concretamente utilizzabile o anche che sia solo auspicabile la sua attivazione. Le considerazioni appena fatte operano solo sul piano strettamente formale e giuridico-costituzionale, da valere in condizioni estreme e senza tener conto della effettiva praticabilità di un simile percorso per le imprescindibili considerazioni (geo)politiche, finanziarie, economiche e sociali che spettano agli attori politico-istituzionali.

Nella fisiologia del sistema non può essere la Corte a modificare gli impegni di politica finanziaria che sono stati assunti a livello europeo e che – a distanza di oltre un lustro dalla loro formalizzazione in trattati e a quasi un decennio dall'esplosione della crisi – hanno ormai palesato le loro potenzialità e i loro limiti.

Le decisioni politiche si modificano con altre decisioni politiche e non possono essere né la Costituzione né tantomeno la Corte costituzionale a svolgere questo ulteriore ruolo di

supplenza rispetto alle altre istituzioni cui competono le relative responsabilità. In questa prospettiva, il prossimo dibattito in ordine all'inserimento del *fiscal compact* nell'ordinamento europeo ai sensi dell'art. 16 del Trattato sarà, al di là dell'effettivo valore giuridico del passaggio, un momento assolutamente qualificante e significativo.